

Förderung erneuerbarer Energien und EU-Beihilferecht

– Insbesondere eine Untersuchung des Entwurfs
der Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission
zu „Leitlinien für Umwelt- und Energiebeihilfen
für die Jahre 2014-2020“ –

Fabian Pause, LL.M. Eur.
Thorsten Müller

Berlin, 06. Februar 2014

GLIEDERUNG

Gliederung

- Einführung: Europäischer Rahmen für die Förderung erneuerbarer Energien und EU-Beihilferecht
- Grundstruktur des bestehenden Beihilferahmens
- „Modernisierung des EU-Beihilferechts“
- Inhalt des Entwurfs für neue Leitlinien für staatliche Umwelt- und Energiebeihilfen 2014-2020 (EEAG)
- Rechtliche Fragen der Vereinbarkeit des Entwurfs der Leitlinien mit europäischem Primär- und Sekundärrecht
- Ausblick auf die Bedeutung für die EEG-Novelle

Süddeutsche.de Wirtschaft

5. Februar 2014 19:05 Ökostrom-Streit

Berlin geht zum Gegenangriff über

Von Markus Balsemer, Berlin

Nächste Runde im Streit über das Erneuerbare-Energien-Gesetz: Brüssel will die Beihilfen für Energien neu regeln - die Bundesregierung kanzelt den Entwurf ab.

EINFÜHRUNG: EUROPÄISCHER RAHMEN FÜR DIE EE-FÖRDERUNG UND EU-BEIHILFERECHT

Europäischer Rahmen: EE-Förderung & EU-Beihilferecht (I)

- **Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen:**
 - verbindliche nationale EE-Ziele bis 2020
 - Hauptinstrument: nationale Förderregelungen; umfassendes Entscheidungsrecht der Mitgliedstaaten; Anwendungsbereich im Regelfall auf Anlagen im Inland beschränkt; kaum Nutzung kooperativer Mechanismen
 - Umfassende Evaluierung durch KOM im Jahr 2014
- **Spannungsverhältnis mit Gedanken der Schaffung eines einheitlichen Elektrizitätsbinnenmarktes (Grundfreiheiten und Wettbewerbsrecht)**
 - Beihilfekontrolle durch KOM seit Anbeginn der EE-Förderung

Europäischer Rahmen: EE-Förderung & EU-Beihilferecht (II)

- **Mitteilung der Kommission vom 05.11.2013: „Delivering the internal electricity market and making the most of public intervention“**
- **„Guidances“ Bestandteile der Mitteilung als Arbeitsdokumente:**
 - *Guidance for the design of renewables support schemes*
 - Investitionsbeihilfen vs. Betriebsbeihilfen
 - Einteilung der Technologien: Mature, less mature, more mature
 - Empfehlungen für Ausgestaltung nationaler Fördersysteme
 - *Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanisms*

GRUNDSTRUKTUR DES BESTEHENDEN BEIHILFERAHMENS

Beihilferechtliche Prüfung erfolgt in zwei Schritten

1. Ist der Tatbestand der Beihilfe iSv Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllt?

2. **Falls Vorliegen einer Beihilfe bejaht wird:** Ist die Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar oder kann sie als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden?

- Art. 107 Abs. 2 AEUV: Legalausnahmen
- Art. 107 Abs. 3 AEUV: Fakultative Ausnahmen („Als mit dem Binnenmarkt vereinbar können angesehen werden“):
 - lit. b: „Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse“
 - lit. c: „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“
- KOM: Leitlinien für staatliche Umweltschutzbeihilfen (2008)
- KOM: Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung 800/2008

Prüfkriterien von Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV

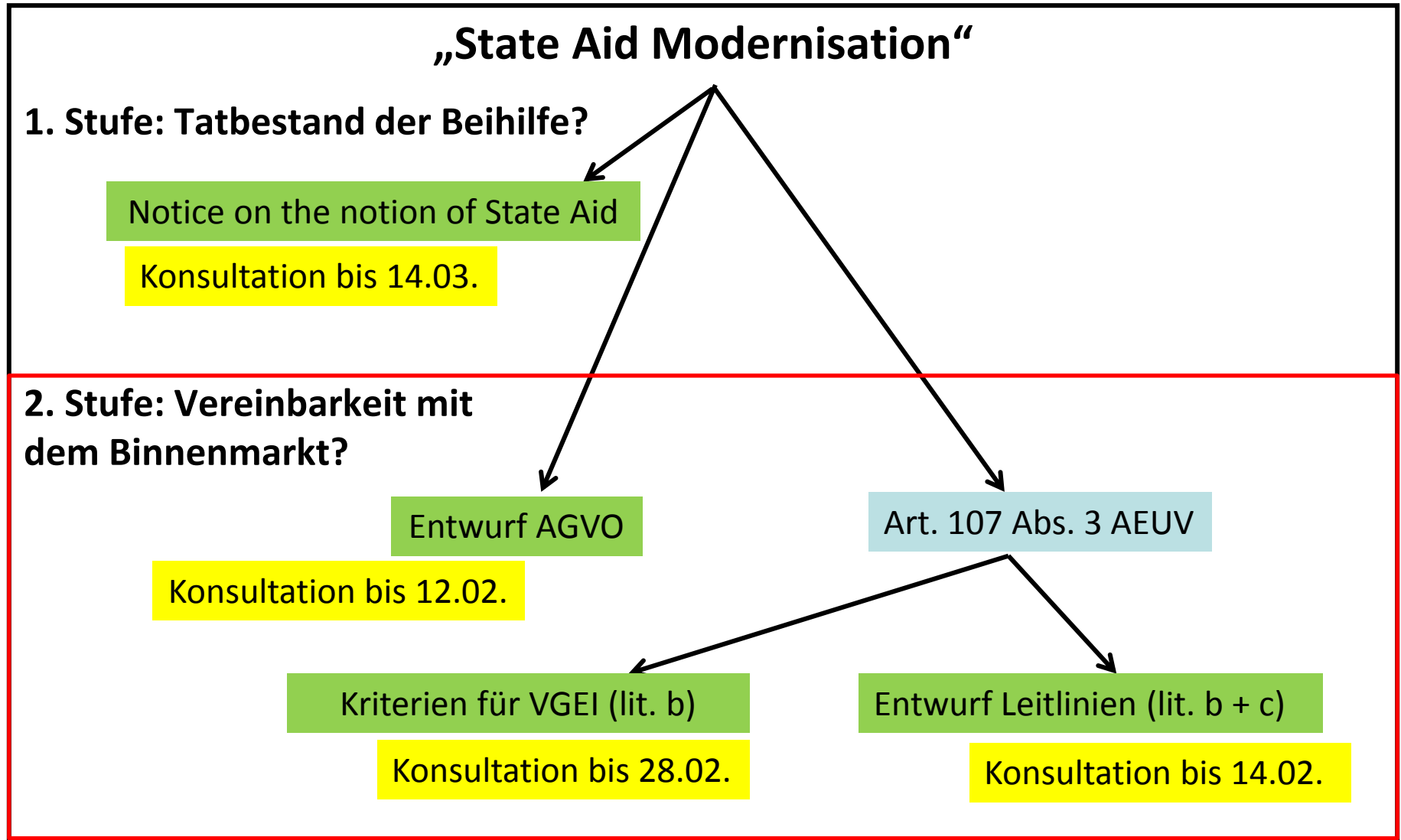
- Dient die Beihilfemaßnahme einem genau bestimmten Ziel von gemeinsamem Interesse?
- Ist die Beihilfemaßnahme so konzipiert, dass damit das Ziel von gemeinsamem Interesse auch erreicht werden kann?
Insbesondere:
 - Angemessenes Instrument?
 - Ist damit ein Anreizeffekt verbunden?
 - Ist die Beihilfemaßnahme verhältnismäßig?
- Verfälscht die Beihilfemaßnahme den Wettbewerb und beeinträchtigt sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten nur in begrenztem Umfang, so dass die Gesamtbilanz positiv ist?

„MODERNISIERUNG DES EU-BEIHILFERECHTS“

KOM-Ziele „Modernisierung des EU-Beihilferechts“

- **Wachstum:**
 - Erarbeitung und Festlegung der allgemeinen Grundsätze
 - Überarbeitung und Straffung der Beihilfeleitlinien
- **Verstärkte Prioritätensetzung:**
 - Überprüfung der De-minimis-Verordnung
 - Änderungen in der Ermächtigungsverordnung des Rates, um die KOM in die Lage zu versetzen, bestimmte Kategorien von Beihilfen für mit dem Binnenmarkt vereinbar zu erklären
 - Überarbeitung und mögliche Ausweitung der AGVO
- **Straffung und Reform der Verfahren:**
 - Präzisierung und bessere Erläuterung des Begriffs der staatlichen Beihilfe
 - Modernisierung der Verfahrensverordnung in Bezug auf die Behandlung von Beschwerden

Überblick: Vorgelegte Entwürfe der KOM (I)



Überblick: Vorgelegte Entwürfe der KOM (II)

- **Mitteilung** (28.01.2014): Kriterien für die Voraussetzungen und die Vereinbarkeit von Beihilfen mit dem Binnenmarkt gem. **Art. 107 Abs. 3 lit. (b) AEUV**
- **„Notice on the notion of state aid“** (17.01.2014): Darlegung der Tatbestandsvoraussetzungen der Beihilfe gemäß **Art. 107 Abs. 1 AEUV** durch die Kommission
- **AGVO 2014** (18.12.2013): Voraussetzungen für Befreiung von der Anmeldung; detaillierte Regeln zur Förderung erneuerbarer Energien
- **Leitlinien 2014-2020** (18.12.2013): Ermessenskonkretisierung im Rahmen des Art.107 Abs. 3 AEUV; erstmals Beihilfen im Energiesektor ausdrücklich geregelt

INHALT DES ENTWURFS FÜR NEUE LEITLINIEN FÜR STAATLICHE UMWELT- UND ENERGIEBEIHILFEN 2014-2020 (EEAG)

Entwurf der EEAG: Grundüberlegungen (Rn. 118 ff.) (I)

- **Öffnung der EE-Förderung**
 - Fördersysteme sollten im Prinzip offen sein für andere Staaten des EWR und der Europäischen Energiegemeinschaft
 - **Problem:** Allein über System der kooperativen Mechanismen erfolgt Anrechnung auf nationale Zielerreichung nach EE-RL
 - *„Commission will not require that schemes are open to other [...] countries as long as Member States duly explain the reasons for the absence of a cooperation mechanism.“*
- **„Marktintegration“**
 - *“Aid to energy from renewable electricity sources should, in principle, contribute to integrating renewable electricity energy in the market.”*
 - **Gleichwohl:** Für bestimmte Technologien oder Kleinanlagen nicht machbar oder angemessen

Entwurf der EEAG: Grundüberlegungen (Rn. 118 ff.) (II)

- **Einteilung der Technologien in bestimmte Gruppen**
 - „*Deployed technologies*“
 - Anteil von [1-3]% an der EU-Elektrizitätsproduktion
 - „*Less deployed technologies*“,
 - „*Aid for projects of first commercial scale*“ (Anlagen erstmals im kommerziellen Betrieb),
 - „*Small scale installations*“
 - Erzeugungskapazität von weniger als [1] MW; Ausnahme Windenergie: Grenze von [5 MW oder 3 Erzeugungseinheiten]
 - „Existing biomass plants after plant depreciation“
- **Ungewissheiten:**
 - Was ist eine „Technologie“? (Abgrenzung zu „Energiequelle“)
 - Welche Technologien fallen unter angestrebten Anteil?
 - Ist Bestimmung des Anteils statisch oder dynamisch?

EEAG-Entwurf: Förderung durch FIP oder FIT (I)

Kriterium	Deployed	Less deployed	Erstmaliger Betrieb/ Kleinanlagen
Ausschreibung	Ja	Ja, aber auch Ersatz der Differenzkosten möglich	Nein, Ersatz der Differenzkosten
Technologie-neutral?	Ja, nur Quellenmix, nicht Technologiemit	Ja, nur Quellenmix, nicht Technologiemit	Nein
Einspeiseprämie (FIP) oder Einspeisetarif (FIT)	FIP	FIP	FIT
Bilanzverantwortlichkeit?	Grds. ja	Grds. ja	Nein

EEAG-Entwurf: Förderung durch FIP oder FIT (II)

„Deployed technologies“

- Öffentliches Ausschreibungsverfahren
 - *Clear, transparent and non-discriminatory criteria*
 - *All generators producing electricity from RES can bid for the aid on a non-discriminatory basis*
 - *If needed to ensure a certain mix of electricity from renewable sources: Festlegung einer Mindestanzahl von verschiedenen erneuerbaren Energiequellen durch die Mitgliedstaaten, aber ohne Festlegung einer bestimmten Technologie*
- Durch Einspeiseprämie oder ähnliche DV-Maßnahmen
- Grds. Bilanzverantwortlichkeit der Erzeuger, soweit Intra-day-Märkte für Regel- und Ausgleichsenergie
- Beihilfe bis zum Zeitpunkt der vollständigen Abschreibung
- Anrechnung vorheriger Investitionsbeihilfen

EEAG-Entwurf: Förderung durch FIP oder FIT (III)

- **Beihilfe für „less deployed technologies“**
 - Wie oben, aber: Keine Ausschreibungsnotwendigkeit
 - Höhe der beihilfefähigen Kosten entspricht der Differenz zwischen Erzeugungskosten und Marktpreisen; regelmäßige Anpassung der Berechnung: alle [6] Monate oder pro [1] GW neu installierter Leistung
- **Beihilfe für Anlagen bei erstmaliger kommerzieller Nutzung/
Kleinanlagen**
 - Durch Einspeisetarife
 - Höhe der beihilfefähigen Kosten entspricht der Differenz zwischen Erzeugungskosten und Marktpreisen (wie less deployed technologies)

EEAG-Entwurf: Sonderfall: Biomasse/Zertifikate

- **Beihilfen für bestehende Biomasseanlage nach vollständiger Abschreibung**
 - Höhe der beihilfefähigen Kosten entspricht der Differenz zwischen Betriebskosten und Marktpreisen

II. Förderung im Wege von Zertifikaten

- **“Deployed technologies“/“Less deployed technologies“**
 - Technologieneutrale oder -spezifische Zertifikate
- **Sonderregelung für Anlagen erstmals im kommerziellen Betrieb/ Kleinanlagen**

Anwendbarkeit und Übergangsvorschriften

- **Geltung** der Leitlinien am Tag nach Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union
- **Grundsatz:** Anwendung der Leitlinien auf alle neuen Anmeldungen (Notifizierungen)
- **Anpassung bestehender Beihilfen:**
 - Mitgliedstaaten sollten binnen einjähriger Frist bestehende Maßnahmen anpassen
 - Ausnahmen:
 - Nationale Förderregelungen in Form von Betriebsbeihilfen nur dann, wenn Änderung („any adjustment to an existing scheme other than the publication of support tariffs“)
 - Vertrauensschutz: Zeitpunkt der verbindlichen Förderzusage eines Mitgliedstaates an Beihilfeempfänger

RECHTLICHE FRAGEN DER VEREINBARKEIT DES ENTWURFS DER LEITLINIEN MIT EUROPÄISCHEM PRIMÄR- UND SEKUNDÄRRECHT

Problemstellung

Entwurf der EEAG: Festlegung weitgehender Voraussetzungen hinsichtlich Ausschreibungspflicht, Technologieneutralität, Öffnung nationaler Fördersysteme und Vorgabe von Förderinstrumenten – welche rechtlichen Fragen ergeben sich?

- Liegt Überschreiten bzw. Fehlgebrauch des Ermessens nach Art. 107 Abs. 3 AEUV seitens der Kommission vor?
- Eingriff in Souveränitätsvorbehalt des Art. 194 Abs. 2 AEUV?
- Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG betroffen?

Überschreiten bzw. Fehlgebrauch des Ermessens?

Grundsätze

- Kommission steht im Rahmen des Art. 107 Abs. 3 AEUV weiter Ermessensspielraum zu, gilt auch für Erlass von Leitlinien
- Die Kommission muss ihr Ermessen „*nach Maßgabe sozialer und wirtschaftlicher Wertungen ausüben, die auf die Union als Ganzes zu beziehen sind*“ (vgl. EuGH Rs. 47/69, Rn. 16/17)
- Begründungspflicht der KOM

Vorliegend erfüllt?

- Geforderte Voraussetzungen (Einteilung der Technologien, Öffnung der Fördersysteme, Ausschreibungsnotwendigkeit, Technologieneutralität, Vorgabe von Förderinstrument) als angemessenes und geeignetes Instrument für Zielerreichung?
- Tatsächlich geringste Wettbewerbsverzerrungen?

Eingriff in Souveränitätsvorbehalt, Art. 194 Abs. 2 AEUV?

- **Wortlaut**

„Diese Maßnahmen [der Union] berühren unbeschadet des Artikels 192 Absatz 2 Buchstabe c nicht das Recht eines Mitgliedstaats, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen.“

- **Mögliche Verletzungen dieser Rechte durch**

- Pflicht zur Öffnung?
- Vorgabe von grundsätzlicher Technologieneutralität?
- Vorgabe bestimmter Fördersysteme?

Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG betroffen?

- **Art. 3 Abs. 1 Uabs. 1 EE-RL:**

„Zur Erfüllung der in den Absätzen 1 und 2 genannten Ziele können die Mitgliedstaaten unter anderem folgende Maßnahmen anwenden: a) Förderregelungen; b) Maßnahmen zur Kooperation zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten und mit Drittländern im Hinblick auf die Erfüllung ihrer nationalen Gesamtziele gemäß den Artikeln 5 bis 11.“

- **Art. 2 lit. k EE-RL:**

→ sehr weites Verständnis des Begriffs der „Förderregelung“

- **Art. 3 Abs. 1 Uabs. 2 EE-RL:**

„Unbeschadet der Artikel 87 und 88 des Vertrags [jetzt: Art. 107 und 108 AEUV] haben die Mitgliedstaaten das Recht, gemäß den Artikeln 5 bis 11 dieser Richtlinie zu entscheiden, in welchem Umfang sie die in einem anderen Mitgliedstaat erzeugte Energie aus erneuerbaren Quellen fördern wollen.“

AUSBLICK AUF DIE BEDEUTUNG FÜR DIE EEG-NOVELLE

Koalitionsvertrag nimmt Beihilfeverfahren bereits vorweg

Wir setzen uns dafür ein, die Förderung der erneuerbaren Energien in Deutschland in den europäischen Binnenmarkt zu integrieren. Dafür werden wir das EEG europarechtskonform weiterentwickeln und uns dafür einsetzen, dass die EU-Rahmenbedingungen und die Beihilferegulungen den Ausbau der Erneuerbaren in Deutschland auch weiterhin unterstützen. Ungeachtet dessen gehen wir weiterhin davon aus, dass das EEG keine Beihilfe darstellt.

Darüber hinaus werden wir das vergleichsweise teure Grünstromprivileg streichen. Damit sichern wir auch für die Zukunft eine europarechtskonforme Ausgestaltung.

Wir werden die Erneuerbaren Energien so ausbauen, dass die Ausbauziele unter Berücksichtigung einer breiten Bürgerbeteiligung erreicht und die Kosten begrenzt werden. Wir werden auch unverzüglich den Dialog mit der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten darüber beginnen, wie diesen Zielen dienende Förderbedingungen europarechtskonform weiterentwickelt werden können. Zusätzliche Einnah-

Grundfrage: Ist das EEG eine Beihilfe?

Entwurf der EEAG hat nur Bedeutung, wenn die Förderung der erneuerbaren Energien durch das EEG eine Beihilfe ist

- Koalition und Bundesregierung anderer Auffassung
- Mögliche Missverständnisse bei KOM, die davon auszugehen scheint, dass Anlagenbetreiber direkt von EEG-Umlage profitieren
- Vielfältige Argumente gegen Beihilfeeigenschaft der EEG-Umlage
- Fehlende Differenzierung der EU-Kommission bei Bewertung der einzelnen Elemente des EEG und der Reichweite der EEG-Umlage

Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung

- 1. Schritt: Klärung der Beihilfeeigenschaft des aktuellen EEG
- 2. Schritt: Erforderlichenfalls Entscheidung über eine EEG-Änderung mit dem Ziel der Vermeidung einer Beihilfe
- Erst wenn beide Schritte verneint würden, hätten EEAG Bedeutung

Grundproblem: Unkenntnis der weiteren Entwicklung (I)

- **Handeln in Unkenntnis zukünftiger Anforderungen**
 - Frage nach Vorliegen einer Beihilfe ungeklärt
 - Ausgestaltung der EEAG ungeklärt
- **Zeitpläne von EEAG einerseits und EEG-Novelle andererseits sind nicht vereinbar**
 - Verabschiedung der EEAG lt. DG Comp im Juni 2014 geplant
 - 2./3. Lesung der EEG-Novelle im BT für 26./27. Juni geplant

Grundproblem: Unkenntnis der weiteren Entwicklung (II)

Erfolg der **Einflussmöglichkeiten auf die Ausgestaltung der EEAG** im Rahmen der Konsultation und im Wege informeller Möglichkeiten unklar

- EU-Kommission ist sich nicht einig, es gibt lediglich einen Entwurf der DG Comp
- DG Comp hat an verschiedenen Stellen den Meinungsbildungsprozess noch nicht abgeschlossen

Vereinbarkeit der Eckpunkte zum EEG mit dem Entwurf der EEAG? (I)

- **Im Falle einer Beihilfe Anwendbarkeit der EEAG (+)**
 - Entweder unmittelbar nach Inkrafttreten (Rn. 227 f.) oder
 - im Rahmen der 12-monatigen Anpassungspflicht (Rn. 230)
- **Einführung der verpflichtenden Direktvermarktung (vDV)**
 - Führt für „deployed technologies“ nicht zur beihilferechtlichen Vereinbarkeit anhand der EEAG
 - Ist bei „less deployed technologies“ der vorgesehene Regelfall, allerdings weitere Anforderungen erforderlich
 - Geht mit den vorgesehenen Größenschwellen (500 kW zum 1.8.2014, 250 kW zum 1.1.2016 und 100 kW zum 1.1.2017) über die Anforderungen der EEAG hinaus

Vereinbarkeit der Eckpunkte zum EEG mit dem Entwurf der EEAG? (II)

Vorgesehene Ausschreibung führt nicht zur Vereinbarkeit der „Beihilfe“ EEG mit dem Binnenmarkt anhand der EEAG

- EEAG verlangt Ausschreibung erst bei einem Technologieanteil (!) von mehr als [1-3] Prozent
- Einführungszeitpunkt stimmt nicht mit EEAG überein
 - Spätestens 2017 erste Ausschreibung, d.h. Realisierung im Jahr 20??
 - EEAG beansprucht Geltung mit dem Tag nach Veröffentlichung im Amtsblatt (geplant für 2014) und sieht Ausschreibung dann bei Überschreiten der Mengenvorgabe vor

Vereinbarkeit der Eckpunkte zum EEG mit dem Entwurf der EEAG? (III)

- EEAG sehen im Grundsatz eine technologieneutrale Ausschreibung vor
- Ausnahmen bzw. Abschwächung lediglich
 - Bei Bezweckung eines bestimmten EE-Mix oder
 - Aus Anforderungen der Netzstabilität
- EEAG verlangen grds. europaweite Ausschreibungen (Rn. 118)
 - Ausnahme lediglich bis zur Etablierung von Kooperativen Mechanismen
 - Aber: Rechtfertigungsnotwendigkeit bei nicht erfolgter Einführung
 - Problem: Perspektive nach 2020?

Stiftung Umweltenergierecht

Fabian Pause, LL.M. Eur., Wissenschaftlicher Referent

Thorsten Müller, Wissenschaftlicher Leiter

Ludwigstraße 22, 97070 Würzburg

Tel./Fax: +49 9 31.79 40 77-0/-29

E-Mail: pause@stiftung-umweltenergierecht.de
mueller@stiftung-umweltenergierecht.de

www.stiftung-umweltenergierecht.de

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben

Spenden: Konto 46 74 31 83 bei der Sparkasse Mainfranken Würzburg (BLZ: 790 500 00)

Zustiftungen: Konto 46 74 54 69 bei der Sparkasse Mainfranken Würzburg (BLZ: 790 500 00)